Department of Indian Affairs and Northern Development
Corporate Services
Departmental Audit and Evaluation Branch

Prepared by:

Hasan Zaidi, Audit Manager
Abbas Rangwala, Project Manager

Assisted by:

Paragon Audit and Consulting Inc.

Audit of the Work Force Adjustment Directive and the Early Retirement Incentive Program

Project 96/07
June 1997

101-01606/

Table of Contents

Page

Executive Summary ..... **i**
- Background i
- Objectives and Scope i
- Approach i
- General Assessment ii
- Key Observations ii
- Key Recommendations ii

Section 1 - Introduction **1**
- Background 1
- Objectives 2
- Scope 2
- Methodology 2

Section 2 - Detailed Observations **3**
- Best Practices in the Application of WFA/ERI Directives 3
- WFA/ERI Benefits Calculation Errors 4
- WFA/ERI Benefits Paid in Special Circumstances 5
- Impact of WFA/ERI on Employees Not Affected by Work Force Adjustment Situations 6

Annexes
- Terms of Reference
- Action Plan

Background

The Treasury Board provided direction to departments and agencies for the sound management of employment adjustment programs. To assist departments in managing these activities the government introduced two new incentive programs: the Early Departure Incentive program (EDI) and the Early Retirement Incentive program (ERI). These programs do not replace the existing Work Force Adjustment Directive (WFA) but complement it. The WFA is designed to help "surplus" Public Service employees whose jobs are eliminated. This help includes finding work within the federal government, unless these employees choose to leave the Public Service.

The EDI applies to those departments which are designated by the Treasury Board as "most affected departments." DIAND is not so designated, therefore, only WFA and ERI apply to DIAND and are subject of this audit. All departments are required to provide assurance of compliance, with these directives, to the Treasury Board.

Objectives and Scope

The objectives of the audit were to provide an assessment of the application of the WFA and the ERI directives by DIAND and to determine the degree of compliance with central agency and departmental directives with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

The audit scope covered WFA/ERI actions taken during the period from April 1995 to June 1996 in the Atlantic, Ontario, Saskatchewan and NCR regions. The number of actions taken, during this time period, was 50 in the above regions and 35 in the other regions. The audit reviewed all 50 cases in the Atlantic, Ontario, Saskatchewan and NCR regions.

Approach

The approach to the audit focused on all 50 cases included in the scope. For each of these cases, the review included testing of the calculation of benefits provided and confirming the eligibility of employees under the directives. Also, we examined whether or not the employees' duties were eliminated. This was done by comparing organization charts before and after the employee was declared surplus, reviewing job descriptions and having discussions with their respective managers. The audit reviewed management of the WFA process, both at headquarters and in the regions. This was accomplished through interviews and reviews of documentation. In addition, in consultation with the management, a small sample of ten employees, not affected by work force adjustment situations, at headquarters and the three regions were interviewed to assess the WFA impacts.

General Assessment

Based on our review, the Atlantic, Ontario, Saskatchewan and NCR regions of the department were in compliance with the WFA/ERI directives and central agency and the departmental policies and procedures.

Key Observations

In 16 of the 50 cases reviewed, errors of over or under payments, ranging from $20 to $600 were found in the calculation of the amount of the Pay in Lieu of Unpaid Surplus (cash out) or the amount of the Severance Pay, paid out to the departing employees under WFA/ERI actions.

In the Ontario Region, a school principal and five teachers were provided benefits under the application of ERI, excluding cash out, although their positions were not eliminated. This was due to circumstances beyond the control of the region where a planned devolution of schools to First Nations did not occur. However, the propriety of the application of WFA/ERI directives to these cases has been substantiated by the department by obtaining a legal opinion from the Department of Justice Canada in an earlier case of a similar principle.

Key Recommendations

The Director General, Human Resources Branch, Corporate Services implement national procedures to ensure employees involved in calculation of departure benefits are aware of the appropriate formulas for calculation of WFA/ERI benefits and the calculations are verified by a supervisor before they are being paid to departing employees.

Background

This Audit of the Workforce Adjustment (WFA) Directive and the Early Retirement Incentive (ERI) Program was included in the Departmental Audit and Evaluation Branch's 1996-1997 Plan, which was approved by the Departmental Audit and Evaluation Committee (DAEC). As well, Treasury Board requires assurance of compliance with regulations pertaining to the WFA and ERI.

The WFA Directive is Treasury Board's policy for mitigating the effects of layoffs on federal public servants. The directives, applicable to the period of the audit, took effect on December 15, 1991 and applied to indeterminate employees appointed to positions which were affected by contracting out, privatization and devolution. The directive guaranteed a reasonable job offer as well as incentives to encourage employees to leave the Public Service. These incentives include Pay in Lieu of Unfulfilled Surplus Period (also known as cash out), the Separation Benefit, Retention Payment or Turnkey Payment in addition to Severance Pay.

In response to reductions in work volume, improvements in automation of manual activities, and other activities resulting in WFA situations, the government also legislated the Early Departure Incentive (EDI) and Early Retirement Incentive (ERI) programs. The ERI is available from April 1, 1995 to March 31, 1998, and the EDI is available from July 15, 1995 to June 23, 1998. However, EDI only applies to "most affected departments" and because DIAND is not a most affected department, it is not applicable to DIAND.

ERI provides departing employees who meet certain criteria with the opportunity for unreduced pensions. It is available to all surplus employees who are at least 50 years old, have five years of pensionable service and ten years of Public Service employment. Eligible employees who choose ERI will receive pensions based on years of service. Without ERI, employees would have their pensions reduced by five percent for each year of age less than 55.

Objectives

The objectives of the audit were to assess:

- compliance with the Treasury Board's policies and directives for WFA and ERI; and
- the adequacy and effectiveness of management systems, controls and practices to ensure such compliance with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

Scope

The scope of this audit covered the period from April 1995 to June 1996 in the Atlantic, Ontario, Saskatchewan and NCR regions. During this period, 85 WFA actions took place in DIAND. Of these, 50 WFA actions which took place in the following regions were covered under this review:

- National Capital Region (NCR) - 29 cases;
- Atlantic Region - 5 cases;
- Ontario Region - 10 cases;
- Saskatchewan Region - 6 cases.

Methodology

The audit methodology included the following lines of inquiries resulting from the objectives and the scope of the audit:

- verifying the decision making process re: WFA/ERI in terms of legality, validity, equity, efficiency and effectiveness;
- reviewing the degree and manner of compliance with WFA Directive and ERI terms and conditions;
- assessing the adequacy and effectiveness of functional directions and monitoring from headquarters to regions, and communications between headquarters and regions;
- evaluating effects of WFA/ERI on the target groups and steps taken to ensure that the target groups are not adversely affected;
- verifying effects of WFA/ERI on employees' morale, health and productivity; and
- reviewing best practices in the application of WFA/ERI directives.

Best Practices in the Application of WFA/ERI Directives

During the conduct of the audit, several best practices were observed. For example, the Employment Support Services Directorate, Human Resources Branch at headquarters had developed a binder which contained all the policies and procedures pertaining to WFA and ERI. This binder was a constructive aid to management as reference material for WFA and ERI applications. The binder was distributed to all regional Human Resources divisions to follow. Similarly, the binder was further distributed to all RCMs in the Ontario Region. Thus, it eliminated duplication of research and collection of appropriate information and regulations pertaining to WFA and ERI applications.

The Ontario Region also prepared worksheets that detailed the calculations of WFA benefits. These worksheets were included in the pay files of the departed employees. They facilitated understanding the calculations and provided an audit trail. Our review of these calculations in the Ontario Region has shown that they were accurate.

The Atlantic, Saskatchewan and NCR regions prepared detailed letters for departing employees describing their superannuation benefits, lump-sum payments, and other entitlements and relevant information. The letters provided a concise reference for the employees in terms of their entitlements and identifying the person to be contacted for responding to any enquiries. They served as an effective tool for the employees, as well as for follow-up in terms of information on the employee file.

Recommendation 1: The Director General, Human Resources Branch, Corporate Services should ensure that materials related to these best practices are assembled and distributed to other regions.

WFA/ERI Benefits Calculation Errors

Our review and comparison, with our own calculation of benefits by interpreting and applying the WFA and ERI directives, of benefits paid out to the affected employees have shown a significant number of over or under payment errors. Out of the 50 WFA/ERI cases reviewed, 16 cases, equivalent to 32%, had errors in calculation of the amount of the Pay in Lieu of Unpaid Surplus (cash out) or the amount of Severance Pay.

The error amounts ranged from $20 to $600, with the average error of $145 per case. In 15 of the 16 cases, the employees were underpaid. Of these, 12 errors were related to the calculations of the cash out benefits, in the NCR. All of these errors had occurred during the first 12 months of the 15 months scope period, i.e., from April 1995 to June 1996. Although, the amounts involved are not large, the number of errors points to a need for improved internal controls. These cases and errors were discussed and concurred with the respective regional management personnel.

Recommendation 2: The Director General, Human Resources Branch, Corporate Services should follow-up with the respective regions to ensure that the appropriate corrective actions, for over or under payment errors, have been taken in the identified 16 cases. Also, all calculations of departure benefits in cases other than the 50 cases reviewed under the scope of this audit, should be independently verified to ensure accuracy of benefit payments made to the departed employees.

Recommendation 3: The Director General, Human Resources Branch, Corporate Services implement national procedures and internal controls to ensure that all calculations of departure benefits are adequately verified before they are finalized and paid.

WFA/ERI Benefits Paid in Special Circumstances

Our review of a number of WFA/ERI cases within the scope of the audit has shown the following unique cases of WFA/ERI applications in the Ontario Region. They are described in chronological order. These cases, as a result of uncontrollable events by the department, may seem to be in non compliance with the Treasury Board WFA and ERI directives. However, the propriety of the application of WFA/ERI directives to these cases has been substantiated by the department by obtaining a legal opinion from the Department of Justice Canada in an earlier case of a similar principle.

On February 15, 1994, under the application of WFA directives, letters declaring employees surplus status as of March 1, 1994, were sent out by the Ontario Region to all principals and teachers of seven federal schools managed by the department for the Indian students. This was due to planned devolution of the schools to First Nations. However, the negotiations with the First Nations on the transfer of schools to them were not successful. As a result, the employees' surplus period was extended on August 10, 1994, from March 1, 1994 to December 3, 1994 and again on November 7, 1994, it was extended to August 31, 1995.

On May 12, 1995, while the employees were still in surplus status, the Director, Employment Support Services Directorate, Human Resources Branch sent letters to the employees stating that they were eligible for ERI and they had 60 days to accept. This was based on a Treasury Board requirement to offer ERI to all surplus employees.

In June 1995, the five teachers and a principal replied that they wished to receive ERI and leave the Public Service, as they were entitled to do so. This entitlement is consistent with a draft legal opinion from the Department of Justice regarding the liability for a retention payment in a similar case. All six employees were given ERI. The employees did not receive a cash out (pay in lieu of unfilled surplus) as their positions were not abolished. The six positions have since been restaffed. Hence, there were no offsetting cost savings associated with this action.

On July 6, 1995, all remaining teachers were advised that in view of the First Nations' decision not to accept the transfer of the schools on September 1, 1995, their surplus status was rescinded.

Recommendation

None.

Impact of WFA/ERI on Employees Not Affected by Work Force Adjustment Situations

In consultation with the management of Human Resource Branch at headquarters and the selected regions within the scope of the audit, we interviewed a small number of staff, i.e., employees and supervisory personnel, working in areas affected by WFA situations. Based on these meetings, it was learned that the department's implementation of WFA was carried out in a constructive manner. Also, the coordinated efforts, initiatives and steps taken by the department, such as, information sessions, staff meetings, face to face individual meetings, open discussion, distribution of information material and counselling, were helpful in minimizing the overall impact of WFA actions on affected and non-affected employees. These steps included monitoring of WFA actions to ensure that there was no adverse trend of WFA actions on a specific group of employees under Employment Equity.

However, some of the interviewed staff felt that the stress level had increased due to workload and general uncertainties in the department and the Public Service. The implementation of WFA was not cited as a main reason for their concerns.

Recommendation

None.

Terms of Reference

TERMS OF REFERENCE

AUDIT OF WORKFORCE ADJUSTMENT (WFA) DIRECTIVE AND EARLY RETIREMENT INCENTIVE (ERI) PROGRAM

BACKGROUND:

The WFA was introduced some years ago, and was revised in December 1991. It is designed to help "surplus" Public Service employees; that is, employees whose jobs are eliminated. This help is for finding work within the federal government, unless they choose to leave the Public Service.

A key element of WFA is a commitment by the government to provide a "surplus" employee with a reasonable job offer in the Public Service. Such employee has to be willing to relocate, or retrain if necessary.

In situations of "contracting out" and "privatization", employees are guaranteed a job offer in the Public Service within 16 kilometres of their work place.

The government negotiated with the unions, and came close to an understanding, on a package of changes to the WFA. However, an agreement could not be reached. Hence, it legislated a series of measures catering to reductions in the size of the workforce for whom Treasury Board is the employer. These measures include ERI, and, an Early Departure Incentive (EDI) Program. EDI applies to those departments where reductions are so great that they cannot be handled under WFA. These departments are designated by the Treasury Board as "most affected departments". DIAND is not so designated. Consequently, only WFA and ERI apply to DIAND, and, are the subject of this audit.

ERI is available to all surplus employees who are at least 50 years old, and, have 10 or more years of federal employment. They can receive a pension, based on their years of service, without any reduction for retiring early. Employees who opt for this incentive must leave the Public Service.

WFA provides that departments who are not designated as "most-affected", surplus employees are entitled to receive one reasonable job offer in the Public Service. An employee who refuses a reasonable job offer is laid off.

Another option allows employees to take a leave without pay up to three months, and to have their reduced income spread out over the full year. Their pension and benefits would, nevertheless, be based on their full-time salary.

.../2

NEED: Treasury Board requires assurance of compliance with regulations pertaining to the WFA and the ERI.

SCOPE: The scope of this audit includes headquarters and the Atlantic, Ontario and Saskatchewan Regions. The period between April 1995 and June 1996 will form part of the scope.

OBJECTIVES: The objectives of this audit are to assess:

- compliance with Treasury Board's policies and directives for WFA and ERI; and
- the adequacy and effectiveness of management systems, controls and practices to ensure such compliance with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

APPROACH: The audit of the WFA Directive and ERI Program will be conducted in the following three phases:

- preliminary survey and evaluation;
- fieldwork and analysis; and
- reporting.

RESOURCES: The project will be implemented using contracted resources and will be managed by the Departmental Audit and Evaluation Branch.

COST: It is estimated that the contracted resources will cost approximately $60,000.

TIMEFRAME: The audit planning will commence in October 1996 and the report will be completed by March 1997.

APPROVED BY:

B. DiBartolo
Assistant Deputy Minister
Corporate Services
August 30, 1996

Action Plan

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/07
DATE SENT / DATE D'ENVOI: 97-05-22
DATE DUE / ÉCHÉANCE: 97-05-30

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Audit of WFA Directive & ERI Program Audit

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Corporate Services - Human Resources

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. The Director General, Human Resources Branch, Corporate Services, should ensure that materials related to these best practices are assembled and distributed to other regions.	3	The Workforce Adjustment (WFA) Unit will re-issue the table of contents of the binder previously provided to all regions. The WFA Unit will also indicate to regions where further information can be obtained on these related subjects through the Human Resources Electronic Bulletin Board.	Director General, Human Resources Branch	97-09-30
2. The Director General, Human Resources Branch, Corporate Services, should follow-up with the respective regions to ensure that the appropriate corrective actions, for over or under payment errors, have been taken in the identified 16 cases. Also, all calculations of departure benefits in cases other than the 50 cases reviewed under the scope of this audit, should be independently verified to ensure accuracy of benefit payments made to the departed employees.	4	• The Director General, Human Resources, will send letters requesting updates on the 16 cases, their resolution plan and schedule for completion. (Letters to be prepared by the Chief, Corporate Compensation). • The Director General, Human Resources, will request regions to re-verify all calculations for departure benefits (cash-out and ERI) cases other that the 50 cases reviewed under the scope of this audit to ensure accuracy.	Director General, Human Resources Branch	98-03-31
3. The Director General, Human Resources Branch, Corporate Services, implement national procedures and internal controls to ensure that all calculations of departure benefits are adequately verified before they are finalized and paid.	4	The Chief, Corporate Compensation, will prepare procedures and establish controls to ensure exact calculations.	Director General, Human Resources Branch	98-03-31

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Rédigé par :

Hasan Zaidi, Chef de la vérification
Abbas Rangwala, Chargé de projet

avec l'assistance de :

Paragon Audit and Consulting Inc.

Vérification de l'application de la Directive sur le réaménagement des effectifs et du Programme d'incitation à la retraite anticipée

Projet 96/07
Juin 1997

Table des matières

Page

Sommaire ..... **i**
Contexte i
Objectifs et portée i
Approche ii
Évaluation générale ii
Principales observations ii
Principales recommandations iii

Introduction **1**
Contexte 1
Objectifs 2
Portée 2
Méthodes 2

Observations détaillées **4**
Meilleures pratiques pour l'application de la DRE et du PIRA 4
Erreurs dans le calcul des indemnités 5
Indemnités versées dans des circonstances spéciales 6
Répercussions sur les employés qui ne sont pas touchés par le réaménagement des effectifs 7

Annexes
Mandat
Plan d'action

Sommaire

Contexte

Le Conseil du Trésor a donné des instructions aux ministères et organismes pour assurer la gestion efficace des programmes de restructuration de l'emploi. Pour aider les ministères à gérer ces activités, le gouvernement a créé deux nouveaux programmes incitatifs : le Programme de mesures d'encouragement au départ anticipé (PMEDA) et le Programme d'incitation à la retraite anticipée (PIRA). Ces programmes ne remplacent pas la directive existante sur le réaménagement des effectifs (DRE), ils la complètent. La DRE est conçue pour aider les employés de la fonction publique déclarés « excédentaires », dont le poste a été éliminé, notamment à trouver du travail au sein du gouvernement fédéral, à moins que ces employés choisissent de quitter la fonction publique.

Le PMEDA s'applique aux ministères que le Conseil du Trésor a désignés comme étant « les plus touchés ». Le MAINC n'est pas visé par cette désignation, de sorte que seuls la DRE et le PIRA s'appliquent dans son cas, et c'est sur ces éléments que porte la vérification. Tous les ministères sont tenus de fournir au Conseil du Trésor des preuves qu'ils respectent ces directives.

Objectifs et portée

La vérification vise à évaluer le degré d'observation des directives concernant le réaménagement des effectifs et le PIRA au MAINC et le degré de conformité avec les directives de l'organisme central et du Ministère sur les questions d'économie, d'efficacité et d'efficience.

La vérification porte sur les mesures prises dans le cadre de la DRE et du PIRA entre avril 1995 et juin 1996, dans les régions de l'Atlantique, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la capitale nationale. On a dénombré 50 mesures mises en oeuvre dans ces régions, au cours de cette période, et 35 dans les autres régions. La vérification porte sur les 50 mesures prises dans la région de l'Atlantique, en Ontario, en Saskatchewan et dans la RCN.

Approche

La vérification des 50 mesures mentionnées à la section « Portée » a consisté à examiner le calcul des indemnités offertes et à confirmer l'admissibilité des employés en vertu de ces directives. Nous avons aussi vérifié si les fonctions de ces employés avaient été éliminées. Pour ce faire, nous avons comparé les organigrammes représentant le service avant et après que l'employé ne soit déclaré excédentaire, examiné les descriptions de poste et discuté avec leurs gestionnaires respectifs. La vérification a porté sur la gestion du processus de réaménagement des effectifs, tant à l'Administration centrale que dans les régions. Nous avons procédé en interrogeant les intéressés et en examinant la documentation. Nous avons aussi, en consultation avec la direction, interrogé un petit échantillon de dix employés qui ne sont pas touchés par le réaménagement des effectifs, à l'Administration centrale et dans les trois régions, pour évaluer les répercussions du réaménagement.

Évaluation générale

Selon nos constatations, les bureaux du Ministère dans les régions de l'Atlantique, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la capitale nationale respectaient les directives concernant le réaménagement des effectifs et le PIRA ainsi que les politiques et procédures de l'organisme central et du Ministère.

Principales observations

Pour 16 des 50 mesures examinées, nous avons trouvé des erreurs ayant entraîné le paiement en trop ou en moins de sommes allant de 20 $ à 600 $ dans le calcul de la rémunération en remplacement de la période de priorité d'excédentaire (paiement en espèces) ou de l'indemnité de départ, qui sont versées aux employés quittant la fonction publique en raison de mesures prises dans le cadre de la DRE ou du PIRA.

Dans la région de l'Ontario, un directeur d'école et cinq enseignants se sont vu accorder des indemnités en vertu de la DRE, mais sans paiement en espèces, même si leur poste n'avait pas été aboli, en raison de circonstances indépendantes de la volonté de la région, un transfert prévu de la responsabilité des écoles aux Premières Nations ne s'étant pas réalisé. Toutefois, le Ministère a présenté, pour justifier l'application de la DRE et du PIRA à ces cas, un avis juridique du ministère de la Justice du Canada qu'il avait demandé pour un cas semblable survenu précédemment.

Principales recommandations

Le directeur général des Ressources humaines, secteur des Services ministériels, devrait appliquer les procédures nationales de manière à s'assurer que les employés pour qui l'on effectue un calcul des indemnités de départ soient au courant de la formule à employer pour calculer les indemnités versées en vertu de la DRE et du PIRA et que les calculs ont été vérifiés par un supérieur avant le versement des indemnités aux employés.

Contexte

La vérification de l'application de la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) et du Programme d'incitation à la retraite anticipée (PIRA) -- objet du présent rapport -- était prévue dans le plan de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne pour 1996-1997, qui avait été approuvé par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation. Le Conseil du Trésor exige aussi une assurance de conformité avec la réglementation pertinente à la DRE et au PIRA.

La directive sur le réaménagement des effectifs constitue la politique du Conseil du Trésor visant à atténuer les effets des mises à pied au sein de la fonction publique. Cette directive, qui s'appliquait au cours de la période visée par la vérification, est entrée en vigueur le 15 décembre 1991. Elle s'applique de façon indéterminée aux employés dont le poste est touché par l'adjudication des fonctions, la privatisation ou un transfert des responsabilités. La directive garantit une offre d'emploi raisonnable ainsi que des facteurs incitatifs pour encourager les employés à quitter la fonction publique. Parmi ces facteurs incitatifs, on remarque, mis à part la rémunération en remplacement de la période de priorité d'excédentaire (qu'on appelle aussi paiement en espèces), l'indemnité de cessation d'emploi, la rémunération pour maintien en fonction et l'indemnité de cession de service, en plus de l'indemnité de départ.

En raison de la réduction du volume de travail, de l'amélioration des pratiques d'automatisation des activités manuelles et d'autres activités qui ont entraîné un réaménagement des effectifs, le gouvernement a aussi adopté le Programme de mesures d'encouragement au départ anticipé (PMEDA) et le Programme d'incitation à la retraite anticipée (PIRA). Le PIRA est en vigueur du 1er avril 1995 au 31 mars 1998 et le PMEDA, du 15 juillet 1995 au 23 juin 1998. Toutefois, le PMEDA ne s'applique qu'aux « ministères les plus touchés » et, comme le MAINC n'en est pas un, ce programme ne s'applique pas au MAINC.

Le PIRA offre aux employés qui respectent certains critères la possibilité de prendre leur retraite sans que leur pension soit réduite. Tous les employés excédentaires ayant au moins 50 ans, cinq ans de service donnant droit à pension et dix ans d'emploi au sein de la fonction publique peuvent s'en prévaloir. Les employés admissibles qui choisissent de profiter du PIRA reçoivent une pension fondée sur le nombre de leurs années de service. Sans ce programme, les employés verraient leur pension réduite de 5 p. 100 pour chaque année d'âge qu'il leur manque pour atteindre 55 ans.

Objectifs

La vérification vise à évaluer les aspects suivants :

- respect des politiques et directives du Conseil du Trésor régissant le réaménagement des effectifs et le PIRA;

- caractère adéquat et efficacité des méthodes de gestion, des pratiques et des contrôles utilisés pour assurer l'observation de ces politiques et directives, notamment sur les questions d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Portée

Cette vérification porte sur la période allant d'avril 1995 à juin 1996, dans les régions de l'Atlantique, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la capitale nationale. Au cours de cette période, on a pris, au MAINC, 85 mesures de réaménagement des effectifs. De ce nombre, 50 ont été appliquées dans les régions visées par la vérification :

- région de la capitale nationale (RCN) - 29 mesures;
- région de l'Atlantique - 5 mesures;
- région de l'Ontario - 10 mesures;
- région de la Saskatchewan - 6 mesures.

Méthodes

Les méthodes appliquées englobaient les fonctions ci-dessous, choisies d'après les objectifs et la portée de la vérification :

- vérifier le processus de prise de décision relatif à la DRE et au PIRA suivant des critères de légalité, de validité, d'équité, d'efficacité et d'efficience;

- examiner le degré d'observation de la DRE et des conditions du PIRA et la manière dont on s'y prend pour ce faire;

- évaluer le caractère adéquat et l'efficacité de l'orientation fonctionnelle et du contrôle assurés par l'Administration centrale à l'endroit des régions ainsi que les communications entre l'Administration centrale et régions;

- déterminer les effets de la DRE et du PIRA sur les groupes visés et les mesures prises pour faire en sorte que ces groupes n'en souffrent pas indûment;

- vérifier les effets de la DRE et du PIRA sur le moral, la santé et la productivité des employés;
- déterminer les meilleures pratiques pour l'application des directives concernant le réaménagement des effectifs et le PIRA.

Meilleures pratiques pour l'application de la DRE et du PIRA

Au cours de la vérification, nous avons pris connaissance de plusieurs pratiques particulièrement efficaces. Par exemple, à la Direction des services de soutien à l'emploi, de la Direction générale des ressources humaines, à l'Administration centrale, on a compilé dans un même cahier toutes les politiques et procédures pertinentes à la DRE et au PIRA. Le cahier constitue un document de référence très pratique pour les gestionnaires chargés de la DRE et du PIRA. Il a été distribué à toutes les divisions régionales des Ressources humaines. Par la suite, on l'a aussi fait parvenir à tous les GCR de l'Ontario. On a ainsi éliminé les recoupements dans la recherche et la compilation des informations utiles et des règlements ayant trait à l'application de la DRE et du PIRA.

La région de l'Ontario a aussi conçu des feuilles de travail donnant le détail des calculs nécessaires pour déterminer les indemnités offertes en vertu de la DRE. Ces feuilles de travail étaient versées au dossier de paie des employés ayant quitté la fonction publique. Elles facilitaient la compréhension des calculs et le travail des vérificateurs. Notre révision des calculs pour la région de l'Ontario a d'ailleurs révélé qu'ils étaient exacts.

Les régions de l'Atlantique, de la Saskatchewan et de la capitale nationale avaient rédigé des lettres détaillées pour les employés qui quittaient la fonction publique. Ces lettres décrivaient leurs prestations de retraite, la somme qui leur serait versée en un paiement unique, leurs autres droits et divers renseignements pertinents. Elles constituaient une référence rapide pour les employés désireux de vérifier leurs droits et de trouver le nom de la personne avec qui communiquer pour avoir plus d'information. C'est un outil efficace pour les employés ainsi que pour le personnel, s'il lui faut répondre à une demande d'information sur le dossier d'un employé.

Recommandation 1 : Le directeur général des Ressources Humaines, secteur des Services ministériels, devrait veiller à ce que le matériel nécessaire à l'application de ces meilleures pratiques soit rassemblé et distribué à toutes les régions.

Erreurs dans le calcul des indemnités

L'examen et la comparaison que nous avons réalisés -- selon notre propre calcul des indemnités fondé sur notre interprétation et sur les directives concernant le réaménagement des effectifs et le PIRA -- ont révélé un nombre important d'erreurs ayant entraîné des paiements en trop ou en moins. On a trouvé des erreurs dans 16 des 50 cas examinés, soit dans 32 p. 100 des cas. On avait mal calculé la rémunération en remplacement de la période de priorité d'excédentaire (paiement en espèces) ou l'indemnité de départ.

Les erreurs représentaient des sommes variant entre 20 $ et 600 $, la moyenne étant de 145 $. Dans 15 des 16 cas, les employés ne recevaient pas leur dû. De ces 15 erreurs, 12 avaient trait au calcul du paiement en espèces pour des employés de la RCN. Toutes ces erreurs s'étaient produites au cours des 12 premiers mois de la période de 15 mois visée par la vérification, soit d'avril 1995 à juin 1996. Même si les sommes en cause ne sont pas énormes, le nombre d'erreurs montre bien qu'il faut améliorer les contrôles internes. Ces situations et ces erreurs ont fait l'objet de discussions et d'ententes avec les gestionnaires des régions en cause.

Recommandation 2 : Le directeur général des Ressources Humaines, secteur des Services ministériels, devrait surveiller la suite des événements dans les régions touchées pour s'assurer que les mesures correctrices qui s'imposent ont été prises pour les 16 erreurs constatées, qu'elles soient en moins ou en trop. Tous les calculs d'indemnités de départ concernant des cas autres que les 50 choisis pour la vérification devraient être vérifiés par une partie indépendante afin d'assurer l'exactitude des indemnités accordées aux employés qui ont quitté la fonction publique.

Recommandation 3 : Le directeur général des Ressources humaines, secteur des Services ministériels, devrait imposer des procédures nationales et des contrôles internes pour garantir que tous les calculs d'indemnités de départ sont vérifiés adéquatement avant leur approbation et l'émission du paiement.

Indemnités versées dans des circonstances spéciales

Dans le cadre de la vérification, nous avons découvert certains cas particuliers dans la région de l'Ontario. On les décrit ci-dessous dans l'ordre chronologique des événements. Ces situations dépendent de circonstances indépendantes de la volonté du Ministère. Elles peuvent sembler non conformes aux directives du Conseil du Trésor concernant le réaménagement des effectifs et le PIRA, mais le Ministère a présenté, pour justifier l'application de la DRE et du PIRA à ces cas, un avis juridique qu'il avait demandé au ministère de la Justice du Canada dans un cas semblable survenu précédemment.

Le 15 février 1994, voulant donner suite aux directives sur le réaménagement des effectifs, la région de l'Ontario a envoyé des lettres déclarant certains postes excédentaires à compter du 1er mars 1994 à tous les directeurs et enseignants de sept écoles fédérales administrées par le Ministère au nom des étudiants indiens, parce qu'on prévoyait transférer la responsabilité de ces écoles aux Premières Nations. Toutefois, les négociations sur ce transfert n'ont pas eu de succès et, le 10 août 1994, la période de priorité d'excédentaire des employés a été prolongée du 1er mars 1994 au 3 décembre 1994. De nouveau, le 7 novembre 1994, on la prolongeait jusqu'au 31 août 1995.

Le 12 mai 1995, tandis que les employés avaient toujours leur statut d'excédentaire, le directeur des Services de soutien à l'emploi, de la Direction générale des ressources humaines, a écrit aux employés pour leur faire savoir qu'ils étaient admissibles au PIRA et qu'ils avaient 60 jours pour accepter. Cette offre était fondée sur une instruction du Conseil du Trésor d'offrir le PIRA à tous les employés excédentaires.

En juin 1995, cinq enseignants et un directeur ont répondu qu'ils désiraient se prévaloir du PIRA et quitter la fonction publique, comme ils avaient le droit de le faire, conformément à un avis juridique provisoire émis par le ministère de la Justice concernant l'obligation de verser une prime au maintien dans un cas semblable. Les six employés se sont vu accorder la participation au PIRA. Ils n'ont toutefois pas reçu de paiement en espèces (en remplacement de la période de priorité d'excédentaire), parce que leur poste n'était pas aboli. Ces six employés ont maintenant été remplacés. Cette mesure n'a donc engendré aucune économie de coûts.

Le 6 juillet 1995, tous les autres enseignants ont été avisés que, comme les Premières Nations avaient décidé de ne pas accepter la responsabilité des écoles à partir du 1er septembre 1995, leur statut d'excédentaire était abrogé.

Recommandation

Aucune.

Répercussions sur les employés qui ne sont pas touchés par le réaménagement des effectifs

En consultation avec les cadres de la Direction générale des ressources humaines, à l'administration centrale et dans les régions choisies aux fins de la vérification, nous avons interrogé un petit nombre d'employés de tous les paliers hiérarchiques, dans les domaines touchés par le réaménagement des effectifs. Ces rencontres nous ont permis d'apprendre que l'application de la DRE a été effectuée de façon constructive au Ministère. En outre, les efforts, initiatives et démarches concertés du Ministère, tels que les séances d'information, réunions du personnel, rencontres en tête-à-tête, discussions libres, sans oublier la distribution de documents d'information et les services d'orientation, ont contribué à réduire l'impact général du réaménagement des effectifs sur les employés, visés ou non par le réaménagement. On a notamment surveillé les mesures prises en ce sens pour s'assurer qu'aucun groupe particulier ne soit lésé sur le plan de l'équité en matière d'emploi.

Toutefois, certains employés interrogés trouvaient que le niveau de stress avait augmenté, à cause de la charge de travail supplémentaire et d'un climat d'incertitude au sein du Ministère et de la fonction publique. L'application de la DRE n'était pas mentionnée comme étant la principale raison de leurs préoccupations.

Recommandation

Aucune.

Mandat

MANDAT

VÉRIFICATION DE L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE SUR LE RÉAMÉNAGEMENT DES EFFECTIFS (DRE) ET DU PROGRAMME D'INCITATION À LA RETRAITE ANTICIPÉE (PIRA)

CONTEXTE :

La directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) est entrée en vigueur il y a quelques années et elle a été modifiée en décembre 1991. Elle vise à aider les employés de la fonction publique qui sont déclarés excédentaires, c'est-à-dire ceux dont les emplois sont supprimés, en leur facilitant la recherche d'un emploi au gouvernement fédéral, à moins qu'ils ne préfèrent quitter la fonction publique.

Un élément essentiel de la DRE est l'engagement du gouvernement de fournir à l'employé "excédentaire" une offre d'emploi raisonnable au sein de la fonction publique. L'employé doit toutefois accepter de se réinstaller et de suivre une formation de recyclage, le cas échéant.

Lorsque le travail visé par un poste est "donné à contrat" et "se trouve privatisé", l'employé se voit garantir une offre d'emploi dans la fonction publique à moins de 16 kilomètres de son lieu de travail.

Le gouvernement a tenu des négociations avec les syndicats et est presque parvenu à s'entendre avec eux sur un ensemble de changements à la directive sur le réaménagement des effectifs (DRE). Il n'a toutefois pas été possible de parvenir à une entente. Le gouvernement a donc adopté par voie législative une série de mesures pour faire face aux réductions dans les effectifs employés par le Conseil du Trésor. Ces mesures comprennent le Programme d'incitation à la retraite anticipée (PIRA) et un Programme de mesures d'encouragement au départ anticipé (PMEDA). Le PMEDA s'applique aux ministères dont les réductions d'effectifs sont tellement importantes qu'il n'est pas possible d'y faire face selon la DRE. Le Conseil du Trésor désigne ces ministères sous le nom de "ministères les plus affectés". Le MAINC n'est pas visé par cette désignation, de sorte que seuls la DRE et le PIRA s'appliquent dans son cas, et c'est sur ces éléments que porte la vérification.

Le PIRA s'adresse à tous les employés déclarés excédentaires âgés d'au moins 50 ans et ayant au moins dix ans de service au sein du gouvernement fédéral. Ces personnes peuvent obtenir une pension fondée sur leur nombre d'années de service, sans qu'ils ne soient pénalisés parce qu'ils prennent leur retraite plus tôt. Les employés qui optent pour cette solution doivent quitter la fonction publique.

.../2

La DRE prévoit que, dans le cas des ministères qui ne sont pas désignés comme "ministères les plus touchés", les employés excédentaires ont droit de se voir offrir une offre d'emploi raisonnable au sein de la fonction publique. L'employé qui refuse une offre d'emploi raisonnable est toutefois mis à pied.

Une autre option permet aux employés de prendre un congé sans solde pouvant aller jusqu'à trois mois et d'obtenir que la réduction de traitement ainsi entraînée soit répartie sur l'ensemble de l'année. Leur pension et leurs avantages sociaux sont toutefois fondés sur leur traitement à plein temps.

BESOIN : Le Conseil du Trésor veut toutefois s'assurer que les règlements régissant la DRE et le PIRA sont respectés.

PORTÉE : La présente vérification porte sur l'Administration centrale et sur les bureaux régionaux de l'Atlantique, de l'Ontario et de la Saskatchewan. La période examinée s'étend d'avril 1995 à juin 1996.

OBJECTIFS : La vérification vise à évaluer les aspects suivants :

- respect des politiques et des directives du Conseil du Trésor régissant le réaménagement des effectifs et le PIRA; et
- caractère adéquat et efficacité des méthodes de gestion, des pratiques et des contrôles utilisés pour assurer l'observation des politiques et des directives, en tenant dûment compte des aspects de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience.

APPROCHE : La vérification de l'application de la DRE et du PIRA sera réalisée selon trois étapes :

- examen et évaluation préliminaires;
- travaux sur place et analyse; et
- rapport.

RESSOURCES : Le projet sera mis en oeuvre au moyen des fonds affectés aux marchés et il sera géré par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne.

COÛT : On estime à 60 000 $ le montant nécessaire pour donner le projet à contrat.

.../3

ÉCHÉANCIER : On amorcera la planification de la vérification en octobre 1996 et le rapport devra être remis en mars 1997.

APPROUVÉ PAR :

B. DiBartolo
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
le 30 août 1996

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/07
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 97-05-22
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 97-05-30

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Vérification de l'application de la DRE et du PIRA

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Services ministériels - Ressources humaines

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. Le directeur général des Ressources Humaines, Services ministériels, devrait veiller à ce que le matériel nécessaire à l'application des meilleures pratiques soit rassemblé et distribué à toutes les régions.	4	La Sous-section du réaménagement des effectifs redistribuera la table des matières du cahier distribué précédemment aux régions. Elle renseignera aussi les régions, au moyen du babillard électronique des Ressources humaines, sur les sources d'information possibles concernant ces sujets connexes.	Directeur général, Ressources humaines	97-09-30
2. Le directeur général des Ressources Humaines, Services ministériels, devrait surveiller la suite des événements dans les régions touchées pour s'assurer que les mesures correctrices qui s'imposent ont été prises pour les 16 erreurs constatées, qu'elles soient en moins ou en trop. Tous les calculs d'indemnités de départ concernant des cas autres que les 50 choisis pour la vérification devraient être vérifiés par une partie indépendante afin d'assurer l'exactitude des indemnités accordées aux employés qui ont quitté la fonction publique.	5	Le directeur général des Ressources humaines demandera par écrit qu'on corrige la situation dans ces 16 cas et qu'on soumette un plan et un calendrier de réalisation des mesures à prendre à cette fin. (Les lettres seront rédigées par le chef, Rémunération, Administration centrale.) Le directeur général des Ressources humaines demandera aux régions de revérifier tous les calculs d'indemnités de départ (paiements en espèces et PIRA), mis à part les 50 cas examinés dans le cadre de la vérification, pour s'assurer de leur exactitude.	Directeur général, Ressources humaines	98-03-31
3. Le directeur général des Ressources humaines, Services ministériels, devrait imposer des procédures nationales et des contrôles internes pour garantir que tous les calculs d'indemnités de départ sont vérifiés adéquatement avant leur approbation et l'émission du paiement.	5	Le Chef, Rémunération, Administration centrale, concevra la procédure et établira les contrôles permettant de vérifier que les calculs sont exacts.	Directeur général, Ressources humaines	98-03-31